



La question de la réappropriation dans les territoires ruraux des nouveaux länder allemands

Guillaume Lacquement

► To cite this version:

Guillaume Lacquement. La question de la réappropriation dans les territoires ruraux des nouveaux länder allemands: Cahiers du CEFRES N° 11f, Anciens et nouveaux propriétaires. Cahiers du CEFRES, 1997, Anciens et nouveaux propriétaires, 11f., pp.17. halshs-01165672

HAL Id: halshs-01165672

<https://shs.hal.science/halshs-01165672>

Submitted on 19 Jun 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cahiers du CEFRES

N° 11f, Anciens et nouveaux propriétaires

Anne Olivier (Ed.)

Guillaume LACQUEMENT

La question de la réappropriation dans les territoires ruraux des nouveaux länder allemands

Référence électronique / electronic reference :

Guillaume Lacquement, « La question de la réappropriation dans les territoires ruraux des nouveaux länder allemands », Cahiers du CEFRES. N° 11f, Anciens et nouveaux propriétaires (ed. Anne Olivier).

Mis en ligne en janvier 2012 / published on : january 2012

URL : http://www.cefres.cz/pdf/c11f/lacquement_1997_lander_allemands_reappropriation.pdf

Editeur / publisher : CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE

<http://www.cefres.cz>

Ce document a été généré par l'éditeur.

© CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE



La question de la réappropriation dans les territoires ruraux des nouveaux länder allemands

Guillaume Lacquement¹

La disparition de la République démocratique allemande par immersion dans la République fédérale et l'extension du droit ouest-allemand dans les nouveaux Länder allemands n'occultent pas le problème de la restitution des biens collectivisés. Ce pays, qui est passé un temps à l'Occident pour la "Suisse" du camp socialiste, ce territoire, qui a perdu en quelques mois sa double légitimité politique et idéologique, est soumis, comme les autres pays ex-socialistes de l'Europe centrale et orientale, à un processus de décollectivisation. Ce processus relève d'un projet politique qui vise à mettre fin au mode de production collectiviste, caractérisé par l'appropriation sociale de la terre et des moyens de production, par l'organisation collective du travail et par la généralisation d'un rapport de type salarial au sein de grandes unités de production fonctionnant dans une économie administrée. La décollectivisation introduit un changement radical de système économique et social, qui présuppose une transformation totale des rapports sociaux de production. Le passage de l'économie administrée à l'économie de marché impose la transformation du mode d'appropriation de la terre et des moyens de production par le transfert des droits de propriété à des opérateurs privés.

Dans l'ex-RDA, ou plutôt dans les nouveaux Länder de la République fédérale d'Allemagne, le projet politique de restructuration est, à la différence des autres pays d'Europe centrale, clairement défini. La réunification et l'immersion dans l'économie de marché par intégration à la politique agricole communautaire doivent permettre de faciliter le démantèlement des coopératives et des fermes d'Etat et de favoriser la renaissance et la diffusion des exploitations familiales indépendantes sur le modèle de l'Europe de l'Ouest. Mais, comme dans les autres pays ex-socialistes, le discours politique de la "décommunisation" accorde à la question de la transformation du régime de propriété une signification particulière, qui se décline en termes d'efficacité économique et de justice sociale. A cette fin, le grand frère ouest-allemand a méthodiquement programmé la transformation du régime de propriété en privilégiant les procédures de restitution. Mais la réappropriation du patrimoine de la Propriété du Peuple constitue un enjeu économique et social considérable, source de conflits et de tensions que les différents acteurs sociaux de la restructuration tentent de gérer en développant des stratégies conservatoires.

1 – LA REAPPROPRIATION PROGRAMMEE : RESTITUER, RETROCEDER, DEDOMMAGER

Lorsque le ministre ouest-allemand de l'Agriculture, I. Kiechle, se voit confier au lendemain de la réunification l'administration de l'économie agricole de l'ex-RDA, il est intimement convaincu de la réversibilité du processus de collectivisation et de l'amorce rapide, dans le nouveau contexte économique et social, d'un mouvement spontané de création d'exploitations agricoles familiales sur le modèle occidental. L'arrivée en janvier 1993 d'un nouveau titulaire au poste de ministre fédéral de l'Agriculture n'a guère modifié les fondements idéologiques de la politique gouvernementale de restructuration agricole dans les nouveaux Länder.

a - Le dispositif législatif : effacer la parenthèse collectiviste

La mise en œuvre de la nouvelle politique agricole repose tout d'abord sur un appareil législatif contraignant. Le 7 juin 1991, le gouvernement fait adopter par le Parlement (*Bundestag* et *Bundesrat*) une nouvelle version de la loi d'adaptation de l'agriculture (*Das Landwirtschaftsanpassungsgesetz*). Cette nouvelle version modifie à plusieurs titres la législation votée précédemment par la Chambre du peuple (*Volkskammer*) de l'ex-RDA. En effet, elle entend clarifier le processus de transformation

¹ ATER, Université de Perpignan, membre du Laboratoire de géographie rurale de l'université Paul-Valéry - Montpellier III (URA CNRS 906 "Dynamique de l'espace rural"), dirigé par M^{me} le Professeur Marie-Claude MAUREL.

juridique des coopératives agricoles en prévoyant de nouvelles formes d'exploitation exclusives et conformes au droit ouest-allemand. Elle précise et simplifie les conditions de sortie de la coopérative et d'installation des exploitations individuelles. Selon les termes de la loi, toutes les coopératives de production agricole de l'ex-RDA devront avoir amorcé leur restructuration juridique avant le 31 décembre 1991, l'alternative étant la liquidation.

Cette rénovation juridique par extension dans les nouveaux *Länder* du droit ouest-allemand régit en premier lieu la rétrocession des biens en propriété privée. Le problème a soulevé bien des débats, mais le gouvernement a résolument opté pour une procédure de restitution, certes accompagnée de quelques aménagements destinés à promouvoir les investissements productifs, plutôt que pour une procédure d'indemnisation ou de compensation, comme le pratiquent certains pays de l'ancien bloc socialiste. La loi précise d'une part que tous les membres d'une coopérative ont le droit de récupérer les biens (terres, bâtiments, matériel et cheptel) qu'ils ont soumis à l'exploitation commune au moment de la création de la coopérative. La mesure concerne également les détenteurs des lots de la Réforme agraire, devenus propriétaires à part entière de leur parcelle depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 mars 1990, admise dans le Traité de réunification. Cette disposition fait partie de l'une des clauses essentielles du Traité, qui interdit la remise en cause des expropriations effectuées dans le cadre de la mise en œuvre de la Réforme agraire. Les coopérateurs doivent d'autre part percevoir un dédommagement financier en contrepartie de l'utilisation de leurs biens par la coopérative. L'article 44 de la loi d'adaptation oblige la coopérative à dédommager chacun de ses membres pour l'utilisation de son inventaire, en fonction de la valeur agronomique de ses terres, de la valeur initiale de ses autres biens et de son capital, et de la durée de son appartenance à la coopérative, le montant de l'indemnisation étant réévalué d'un intérêt de 3 % par an².

Par ailleurs, la loi prévoit, sous certaines conditions, la rétrocession aux anciens propriétaires des biens soumis à expropriation par l'ancien régime. Mais, conformément aux dispositions du Traité de réunification, elle ne remet pas en cause le réaménagement foncier consécutif à la Réforme agraire de 1945, ainsi que les expropriations intervenues pendant la période d'occupation soviétique (1945-1949). Pendant plus de quatre ans, le gouvernement s'est trouvé à ce propos dans une situation politique délicate, tenu d'une part au respect des dispositions du Traité de réunification, et interpellé de l'autre par les groupes de pression, formés dans le milieu associatif comme au Parlement, par les victimes de la Réforme agraire et leurs descendants. Si le gouvernement a très vite admis le principe d'un droit au dédommagement, nombreux sont les projets de loi qui ont été discutés et repoussés par le Parlement, avant que ne soit adoptée en septembre 1994 une législation qui régit l'indemnisation des victimes de la Réforme agraire³. La loi sur le dédommagement procède d'un compromis politique délicat. Sans revenir sur la redistribution foncière de la Réforme agraire, elle remet cependant en cause le principe de l'expropriation sans indemnisation et accorde à la procédure de compensation une valeur réparatrice plus que symbolique, dans la mesure où elle est complétée par des dispositions permettant de racheter à des prix inférieurs à ceux du marché une partie des terres versées dans le fonds de la propriété socialiste⁴.

Enfin, la nouvelle loi précise les modalités de la privatisation et de la redistribution du capital de la coopérative. Les dispositions en sont complexes, mais comme pour l'ensemble de la législation elles avantagent résolument les anciens coopérateurs qui ont affirmé leur intention de créer une exploitation familiale indépendante : en cas de dissolution de la coopérative, ils bénéficient de la majeure partie du capital redistribué, s'ils sont propriétaires de terres ou de bâtiments, et d'un droit de préemption sur l'achat des biens propres de la coopérative⁵. Dans tous les cas, ils jouissent légalement

² Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF) : *Neufassung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes*, Bonn, September 1992, 44 pages.

SCHWEIZER, D. : "Erläuterung zum Landwirtschaftsanpassungsgesetz", in *Informationen Arbeitsunterlagen für Berufsbildung und Beratung*, publication du Auswertungs und Informationsdienst für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AID), 40^e année, n° 31, juillet 1991, 17 pages.

³ La loi fixe le montant du dédommagement pour chaque bien à une somme calculée sur la base du triple de sa valeur au premier janvier 1935. Les anciens propriétaires reçoivent en fait de l'État une reconnaissance de dettes, remboursable à partir de l'an 2004, cessible et monnayable avant cette date, mais dont les intérêts, calculés sur la base de 6 % par an, ne pourront être perçus que si les biens sont conservés jusqu'en 2004.

⁴ KLAGER, B. et KLARE, K. : "Entschädigungsgesetz nach wie vor umstritten", in *Top Agrar Spezial*, 6/1994, p. 13.

KLAGER, B. et KLARE, K. : "So werden Alteigentümer jetzt entschädigt", in *Top Agrar*, 5/1995, pp. 44-47.

⁵ BMELF : "Novellierung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes", in *Agrarpolitische Mitteilungen*, 12/91, pp. 1-12.

de délais raccourcis pour la rétrocession des biens en propriété privée. Les futurs exploitants individuels bénéficient également des dispositions réglementaires qui président à la redistribution des quotas de production, dont le montant est calculé sur la base de la surface récupérée et retirée de la coopérative⁶. Une faible partie seulement du capital propre de la coopérative (10 % du capital restant après la restitution des inventaires, c'est-à-dire des biens privés utilisés par la coopérative) doit être consacrée à l'indemnisation de ses membres en fonction de la durée de leur activité dans la coopérative, indépendamment de leur apport en terre et en capital⁷. Pour les coopérateurs qui ont choisi de rester dans la coopérative et de devenir membres de la nouvelle exploitation, leur dû est transformé en parts sociales de la nouvelle entreprise.

Terre, capital, travail, les trois facteurs de la production agricole font l'objet d'une restitution et/ou d'une indemnisation. Restitution et indemnisation sont cependant différentielles, car elles avantagent les propriétaires fonciers et les détenteurs d'inventaire sur les coopérateurs qui n'ont apporté que leur travail. Dans tous les cas, la procédure privilégie les membres qui quittent la coopérative dans l'intention de créer une exploitation individuelle.

b - Le rôle de la Treuhandanstalt : l'État liquidateur de la Propriété du peuple

Parallèlement au cadre juridique de la loi d'adaptation, le gouvernement dispose d'un organisme institutionnel particulier : la *Treuhandanstalt*. Créée le 1^{er} mars 1990 par le gouvernement Hans Modrow, la *Treuhandanstalt* est à l'origine une sorte de holding d'Etat chargée de la privatisation de l'économie socialiste. Comme dans les programmes de privatisation pratiqués à la même époque en Pologne ou en Tchécoslovaquie, elle a pour mission de transformer les entreprises d'Etat en sociétés de capitaux afin de sauvegarder dans une forme juridique nouvelle les structures de l'économie socialiste⁸. L'arrivée au pouvoir du gouvernement Lothar de Maizière modifie le contenu de sa mission. La loi du 17 juin 1990 (*Treuhandgesetz*) précise son rôle dans la privatisation et la restructuration des biens de la Propriété du peuple. A ce titre, elle confère au secteur agricole une place particulière en soulignant ses spécificités économiques, écologiques, structurelles et juridiques. De ce fait, la nouvelle législation exclut les fermes d'Etat de l'obligation de restructuration en sociétés de capitaux qui touche toutes les autres entreprises d'Etat. D'autre part, elle prévoit les modalités de privatisation des terres agricoles sur le principe du transfert des droits de propriété aux coopératives, aux coopérateurs, ainsi qu'à l'ensemble des citoyens (amendement du 22 juillet 1990 adopté par la Chambre du peuple)⁹. A la suite de l'entrée en vigueur du Traité de réunification, la *Treuhandanstalt* devient une société fédérale de droit public sous la responsabilité politique du ministère des Finances et de l'Economie. L'article 25 du Traité redéfinit sa mission. Elle préside tout d'abord à la rétrocession gratuite à l'État fédéral et aux collectivités territoriales (Länder et communes) des biens dont ils étaient primitivement propriétaires dans le cadre d'un programme global de reconstruction des infrastructures de communication et d'aménagement de lotissements d'habitation. En tant que propriétaire, elle mène ensuite une politique sélective d'affermage des terres agricoles aux nouvelles exploitations. La privatisation du foncier et du bâti constitue en effet le fondement même de sa mission : elle procède par appels d'offres auprès d'acquéreurs privés potentiels, étudie leurs projets d'investissement dans l'agriculture ou dans d'autres domaines, et entend prévenir la spéculation par un système de récupération des plus-values¹⁰. Enfin, elle s'engage à utiliser les revenus de la privatisation pour des mesures d'investissement et de développement régional, ainsi qu'en participant partiellement au désendettement des anciennes coopératives¹¹.

Or la *Treuhandanstalt* s'est retrouvée à la tête de plus d'un million d'hectares de terres agricoles et de plus de 500 fermes d'Etats et instituts agricoles dont la privatisation s'est avérée dès le départ lente

⁶ SCHWEIZER, D. : *op. cit.*, pp. 10-11.

BMELF : "Leitfaden zum LAG", in *BMELF informiert*, 1992, pp. 7-8.

⁷ BMELF : *Neufassung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes*, Bonn, September 1992, pp. 29-32.

⁸ PLEINE, M. et v. HIPPEL, G. : "Gesetzlicher Auftrag, Aufbau und Auftragserfüllung der Treuhandanstalt unter Berücksichtigung des Agrarbereichs", in *Berichte über Landwirtschaft*, Band 71, Mai 1993, p. 169.

⁹ PLEINE, M. et v. HIPPEL, G. : *Ibid.*, p. 169.

¹⁰ TREUHANDANSTALT : *La privatisation des biens de l'Etat dans les nouveaux Länder. Questions et réponses*, publication de la Treuhandanstalt, Berlin, sans date.

¹¹ PLEINE, M. et v. HIPPEL, G. : *op. cit.*, pp. 170-171.

et difficile. En effet, l'application de la loi sur la restitution de la propriété se heurte aux difficultés pratiques de la disparition et de la falsification des documents cadastraux et aux litiges qui opposent les différents prétendants à un même bien foncier. Il faut en outre contrôler la légalité des appropriations plus ou moins licites de l'ancienne *nomenklatura* dans les derniers temps de l'ancien régime. Cet imbroglio juridique ne permet d'alimenter le marché foncier qu'au compte-gouttes : les baux de fermage sont établis pour un an seulement et les ventes demeurent limitées, dans la mesure où la plupart des exploitants agricoles ne possèdent pas les réserves financières suffisantes pour investir dans un capital foncier.

De ce fait, le gouvernement a confié la gestion des terres agricoles et des fermes d'Etat à une société de droit privé. Il s'agit d'un consortium bancaire qui réunit la *Treuhandanstalt* en tant que propriétaire et quatre banques publiques en tant qu'actionnaires et gestionnaires. Créée en avril 1992, cette société, la BVVG (*Bodenverwertungs und Verwaltungsgesellschaft* = Société d'exploitation et de gestion des terres), a pour mission d'appliquer le nouveau programme de privatisation établi par la *Treuhandanstalt* et donc par le gouvernement. Ce dernier a prévu la redistribution des terres de l'ancienne Propriété du Peuple en deux temps : un programme d'allocation des terres en fermage dans le cadre de baux à long terme, d'une part, et d'autre part un programme d'accession à la propriété devant entrer en vigueur à partir de 1995-1996. Si les autorités affirment que le concept d'exploitation et la qualification professionnelle du chef d'exploitation sont des critères déterminants pour la distribution de ces terres, elles ont néanmoins instauré une hiérarchie entre les différents exploitants, qui avantage ostensiblement les nouveaux agriculteurs individuels¹².

La privatisation des terres de l'ancienne Propriété du Peuple va de pair avec celle des fermes d'Etat. Exclues de l'obligation de restructuration juridique par les dispositions officielles contenues dans la législation de la *Treuhandanstalt*, leur devenir est resté longtemps énigmatique. Dans la mesure où les spécificités de ces exploitations avaient été soulignées, certains responsables politiques avaient évoqué la possibilité de les transformer en stations expérimentales, au sein desquelles la collectivité aurait conservé une participation majoritaire. Mais ni l'Etat fédéral ni les Länder n'ont voulu prendre en charge, même à titre expérimental, ces "monstres" économiques, pour la plupart au bord du gouffre financier. Et malgré le manque de cohérence dans la politique de privatisation de ce secteur, l'action de la *Treuhandanstalt* se solde à terme par leur liquidation.

Jusqu'en 1992, après avoir procédé à la restitution de quatre domaines à leurs anciens propriétaires au nom de leur participation active à la résistance antifasciste¹³, la *Treuhandanstalt* se contente de mettre les fermes d'Etat sur le marché dans l'attente d'éventuels acquéreurs. Les ventes restent cependant limitées et s'essouffent rapidement. Les principaux intéressés sont les anciens propriétaires, mais l'attachement au patrimoine familial ne suffit pas toujours pour qu'ils consentent une dépense destinée au rachat d'une exploitation dont la remise en route exige des investissements importants, d'autant plus que la plupart d'entre eux attendent beaucoup de la loi sur le dédommagement promise par le gouvernement (*Bohl-Papier*¹⁴) et encore en discussion à l'époque au Parlement. Quant aux autres exploitants, la faiblesse de leurs capacités financières les oblige à cibler leurs investissements dans l'achat ou simplement la location de quelques bâtiments d'exploitation, en attendant de pouvoir faire construire les bâtiments dont ils ont besoin sur leurs propres exploitations. Enfin, les demandes de restitution et l'imbroglio juridique qui court sur de nombreuses parcelles ralentissent des opérations de vente, que les incertitudes de la loi sur le dédommagement et l'annonce d'un programme de privatisation des terres à des prix inférieurs à ceux du marché finissent par bloquer. En 1993, afin d'accélérer la liquidation des fermes d'Etat, la *Treuhandanstalt* programme le démantèlement des unités restantes. Elle prévoit, en accord avec les gouvernements de Land, la constitution de lots privatisables regroupant terres cultivables et bâtiments d'exploitation, dont la vente et le fermage¹⁵ sont confiés à la BVVG à la fin de l'année 1994¹⁶. Le sort des fermes d'Etat est

¹² BMELF : "Agrarwirtschaft in den neuen Ländern : aktueller Überblick", in *BMELF informiert*, Januar 1993, pp. 15-17.

BVVG : *Verwertung ehemals volseigener landwirtschaftlicher Flächen*, Februar 1993, non publié, 6 pages.

BMELF : "Aktuelle Fragen zur Agrarpolitik, Bundesminister Jochen Borchert antwortet", in *BMELF informiert*, März 1994, pp. 33-35.

¹³ GRUND, M. : "Güterprivatisierung : die nächste Runde erst im Frühjahr ?", in *Top Agrar Spezial*, 9/94, pp. 10-11.

¹⁴ Du nom du ministre de la Chancellerie chargé de la négociation du projet de loi entre les députés du *Bundestag* et les ministres de l'Agriculture des nouveaux Länder.

¹⁵ "VEG : Waigels Privatisierungspläne liegen vor", in *Top Agrar Spezial*, 14/93, p. 3.

"Alle ex-VEG bis Ende 1994 "unter Dach und Fach"", in *Top Agrar Spezial*, 18/93, p. 27.

définitivement réglé et leur démantèlement participe pleinement à la promotion du nouveau modèle agricole.

Conformément à ses statuts fondateurs, la *Treuhandanstalt* a fermé ses portes le 31 décembre 1994. Elle a cependant légué à la *BVVG* le soin d'achever sa mission de privatisation dans le secteur agricole. Ses détracteurs auront été nombreux à dénoncer la "braderie" opérée sur les biens de l'ancienne Propriété du peuple, les injustices de ces adjudications préférentielles, ou sa lenteur "bureaucratique" dans l'examen des dossiers de candidature aux divers programmes de privatisation. Bouc émissaire, elle a focalisé les mécontentements de tous bords, jouant un rôle d'écran entre le gouvernement et les acteurs sociaux, exploitants agricoles, propriétaires fonciers et syndicats agricoles. De toute évidence, elle aura été l'un des instruments essentiels du processus de réversion des rapports sociaux de production, induit par la politique agricole du gouvernement fédéral.

c - L'engagement financier de l'Etat fédéral : l'Etat partie prenante dans la reconstitution du capital d'exploitation

La restructuration de l'agriculture dans les nouveaux Länder telle que la prévoit le cadre institutionnel et juridique a un caractère impératif. La mise en œuvre de ce processus, voulu irréversible, est soutenue, à l'initiative de l'État fédéral, par un important programme d'aides financières. En effet, les responsables politiques et économiques sont convaincus que la transformation d'une agriculture collectivisée en une agriculture familiale ne peut s'opérer par la simple et brutale introduction des lois du marché. L'intervention de l'État fédéral est donc perçue comme une nécessité économique et sociale, mais aussi comme un impératif politique. Dans un entretien avec l'un des responsables du Syndicat des paysans de Saxe, le ministre fédéral de l'Agriculture, Jochen Borchert, a réaffirmé la nécessité de l'intervention de l'État dans le processus de restructuration¹⁶. Il justifie un interventionnisme compatible avec l'économie de marché dans la mesure où l'aide de l'État doit créer les conditions de l'investissement et stimuler les capacités entrepreneuriales des chefs d'exploitation. Pour le nouveau ministre, c'est la somme des décisions individuelles, encouragées et soutenues par l'aide publique, qui détermine l'évolution structurelle et qui participe à la diffusion du nouveau modèle, même si par ailleurs la multiplicité actuelle des formes juridiques d'exploitation dans les nouveaux Länder et les modalités de restructuration et d'adaptation des unités de production ont, selon lui, valeur d'exemple. Aussi le gouvernement fédéral n'a-t-il jamais cessé de souligner l'effort budgétaire qu'il consentait à la transformation du secteur agricole des nouveaux Länder dans la marge de manœuvre étroite autorisée par les directives européennes sur la réduction des dépenses agricoles. Cependant, si la fonction première des programmes d'aide est de soutenir la réalisation des objectifs de la politique fédérale, on note que la nature et la mise en œuvre de ces programmes ont d'abord visé la satisfaction de choix idéologiques avant de répondre aux nécessités économiques.

Les programmes d'aide structurelle à l'agriculture ont été étendus aux nouveaux Länder dès l'entrée en vigueur du Traité de réunification. Le programme commun pour "l'amélioration des structures agraires et la protection du littoral (*Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes*) est un plan-cadre élaboré et financé en commun par l'État fédéral et les Länder, dont le but est de soutenir l'adaptation des structures agricoles à l'évolution économique. La mise en œuvre du programme, mis en place en 1973, s'étend depuis 1990 aux nouveaux Länder, pour lesquels il comporte un certain nombre de mesures spécifiques. Destiné à l'aide à la réinstallation et à la modernisation des exploitations familiales, d'une part, et à l'aide à la restructuration des coopératives, d'autre part, le dispositif contient globalement trois types de soutien financier. En premier lieu, des emprunts publics : ils se caractérisent par la longue durée de leurs échéances, le faible montant de leurs taux d'intérêt et la gratuité du crédit les premières années. L'Etat est créancier, mais il se porte également garant des emprunts accordés. Le système repose en second lieu sur des emprunts bancaires à taux d'intérêt réduits : là encore, la collectivité se porte garante auprès des créanciers pour 80 % de la valeur des emprunts. Il comprend enfin des subventions directes : aide à l'installation et aux jeunes agriculteurs, ou cofinancement d'opérations de reconversion des méthodes

¹⁶ "BVVG übernimmt VEG-Lose", in *Top Agrar Spezial*, 2/1994, p. 27.

¹⁷ "Erste Äußerung unseres neuen Bundeslandwirtschaftsministers", in *Informationsblatt des SBV (Sächsischer Bauernverband)*, 3/1993, pp. 2-14.

de production (économies d'énergie, rationalisation de la production, protection de l'environnement)¹⁸.

Si l'effort financier consenti par le Bund et les Länder pour le soutien de l'exploitation familiale a été précoce et a augmenté en volume entre 1991 et 1993, le programme d'aide à la restructuration des coopératives en nouvelles entreprises de coopération n'a été mis en place que dans le courant de l'année 1991, et surtout est demeuré soumis à des mesures draconiennes de rationalisation de la production, qui passent parfois pour un véritable Diktat, tant les conditions d'attribution de l'aide empiètent sur les compétences de l'assemblée générale de la coopérative, légalement souveraine en la matière, ou sur celles définies dans les nouveaux statuts des entreprises de coopération. En outre, le montant relatif de l'aide varie d'un type d'exploitation à l'autre. Dans le cas des exploitations familiales, le volume de l'aide par actif se monte à plus du double de celui des entreprises de coopération. Même si ces dernières conservent du fait de l'échelle de l'exploitation un potentiel considérable, elles ne bénéficient ni de l'aide à l'installation ou aux jeunes agriculteurs, ni de prêts publics, ni de subventions pour la construction de bâtiments d'exploitation ou la réorganisation de l'élevage en stabulation libre. Ce sont en fin de compte les sociétés de personnes, c'est-à-dire les groupements d'exploitants, que le système avantage le plus. Elles perçoivent toutes les aides réservées aux exploitations individuelles, dont certaines sont multipliées par le nombre de membres associés, mais surtout leur potentiel de crédit se situe non loin de celui des entreprises de coopération¹⁹.

Ainsi, le gouvernement fédéral s'est doté en peu de temps des instruments de la restructuration de l'agriculture est-allemande. Le cadre juridique de la loi d'adaptation, le rôle foncier de la *Treuhandanstalt*, le soutien financier des programmes d'adaptation et de développement constituent les piliers essentiels de la politique de transition économique et sociale des territoires ruraux de l'ex-RDA : par le démantèlement des structures agricoles du système collectiviste, cette politique privilégie la renaissance d'une agriculture familiale et encourage la diffusion de ce nouveau modèle.

2 - ENJEUX ET CONFLITS DE LA REAPPROPRIATION

La politique du gouvernement fédéral a soutenu la redistribution des facteurs de la production agricole par une procédure systématique de restitution et/ou d'indemnisation. Parce que cette procédure est différentielle, parce qu'elle avantage les propriétaires fonciers et les détenteurs d'inventaire sur les coopérateurs qui n'ont apporté que leur force de travail, les moyens de la production agricole, terre et capital d'exploitation constituent des enjeux économiques et sociaux qui sont, à plus ou moins long terme, source de conflits.

a - La terre : les enjeux économiques et sociaux de la privatisation

La décollectivisation pose en premier lieu le problème de l'accès à la terre. Dans le processus de transformation des rapports sociaux de production, la terre constitue en effet un enjeu de taille. L'introduction de l'économie de marché et du droit ouest-allemand a une nouvelle fois modifié le rapport à la terre en restaurant la pleine signification de la propriété privée comme seule base légitime de l'activité économique et des relations sociales. C'est donc la reconstitution du capital foncier qui conditionne en grande partie la survie économique des nouvelles exploitations. Certes, la loi d'adaptation de l'agriculture a fixé les termes de la restitution et de l'indemnisation des biens soumis à l'exploitation commune dans la coopérative. Mais les biens fonciers restitués constituent la plupart du temps une base foncière très insuffisante pour la reconstitution d'une exploitation individuelle à

¹⁸ BMELF : "Zur aktuellen Entwicklung der Agrarwirtschaft in den neuen Ländern : Bilanz und Ausblick", in *BMELF informiert*, 20. August 1992, pp. 15-16.

BMELF : "Die Agrarwirtschaft in den neuen Ländern : aktueller Überblick", in *BMELF informiert*, Januar 1993, pp. 8-10.

BMELF : "Agrarwirtschaft in den neuen Ländern : aktuelle Situation und Maßnahmen", in *BMELF informiert*, Januar 1994, pp. 22-23.

BMELF : *Wichtige Regelungen 1992, für die Unternehmensformen unserer Landwirtschaft*, Bonn, 1992, pp. 25-38.

BMELF : "Einzelbetriebliche Investitionsförderung in alten und neuen Bundesländern", in *Politik für unsere Bauern*, 1/1992, pp. 2-27.

BMELF : "Investive Förderung für unsere landwirtschaftliche Unternehmen", in *Politik für unsere Bauern*, 24/95, Wechmar, April 1995, pp. 8-15.

¹⁹ FORSTNER, B. : "Einzelbetriebliche Förderung : gleiche Chancen für alle Betriebsformen ?", in *Top Agrar Spezial*, 11/1994, pp. 26-29.

temps complet. Et toutes les nouvelles exploitations agricoles, que ce soit les exploitations familiales ou les entreprises de coopération, se heurtent à l'éclatement du parcellaire entre une multitude de petits propriétaires et au manque de garantie à long terme sur les terres acquises en fermage. On comprend mieux alors l'enjeu économique que constituent les terres actuellement gérées par la *Treuhandanstalt*, ainsi que la nature des conflits que suscite la privatisation de ce patrimoine foncier de plus d'un million d'hectares de terres arables.

Les nouveaux fermiers de la Propriété du Peuple

Le programme d'allocation des terres de l'ancienne Propriété du Peuple dans le cadre de baux à long terme tend dès le départ à instaurer une hiérarchie entre les différents exploitants agricoles, en avantageant les nouvelles exploitations individuelles. Dans le cas de candidatures multiples pour une même parcelle ou un même groupe de parcelles, ce sont les demandes des nouveaux exploitants individuels originaires des nouveaux Länder qui seront examinées en premier lieu. Cette catégorie comprend d'une part les anciens paysans indépendants d'avant la collectivisation, ainsi que leurs héritiers, et d'autre part les nouveaux agriculteurs résidant en Allemagne de l'Est avant le 3 octobre 1990 qui désirent prolonger le bail d'un fermage qu'ils ont déjà obtenu. Les demandes des agriculteurs expropriés entre 1945 et 1949 sous l'occupation soviétique, comme celles de leurs héritiers, seront également prises en considération à titre de compensation. En second lieu, les commissions de fermage évalueront les besoins des entreprises de coopération qui ont pris la succession des anciennes coopératives. Enfin, elles examineront les demandes des exploitants individuels qui se sont installés dans les nouveaux Länder après le 3 octobre 1990, c'est-à-dire les Allemands de l'Ouest et les étrangers²⁰. Les modalités de ce programme de privatisation sont vivement critiquées par le Land de Brandebourg, qui dénonce la hiérarchie établie entre les types d'exploitation et revendique au contraire une large dispersion de la propriété aux mains de l'ensemble des actifs de l'agriculture, qu'ils soient exploitants individuels ou simples membres des nouvelles entreprises de coopération²¹.

En dépit de la plainte déposée par le Land de Brandebourg auprès du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe, le programme d'allocation des terres en fermage s'est lentement mis en place en 1993 et a rapidement progressé en 1994 en effaçant les différences régionales apparues à l'origine²². Ainsi, l'affermage à long terme des terres de la BVVG s'est opéré plus vite en Mecklenbourg que dans les autres Länder et en particulier qu'en Saxe-Anhalt, où la compétition pour les terres les plus fertiles a été plus féroce qu'ailleurs. La part des surfaces cultivables accordée aux exploitants familiaux s'est établie, dès 1993, à un peu plus de 40%. Si la part accordée aux successeurs des coopératives a légèrement augmenté en deux ans, en se stabilisant un peu en dessous de 60%, elle reste inférieure à celle que ces exploitations occupent dans la SAU totale des nouveaux Länder.

Les nouveaux propriétaires de la Propriété du peuple

De la même façon, le programme d'accession à la propriété établit une hiérarchie entre les différents types d'acquéreurs potentiels. Cette dernière ne remet pas en cause la priorité accordée aux exploitants familiaux par la précédente. Mais, en introduisant de nouveaux types de bénéficiaires, elle témoigne de la prise en compte par les autorités des enjeux économiques de la restructuration et de la sensibilité des acteurs sociaux à ce sujet. Au premier rang des ayants droit, on retrouve les exploitants familiaux, accompagnés des membres associés des sociétés de personnes, deux catégories de

²⁰ BMELF : "Agrarwirtschaft in den neuen Ländern : aktueller Überblick", in *BMELF informiert*, Januar 1993, pp. 15-17.

BVVG : *Verwertung ehemals volseigener landwirtschaftlicher Flächen*, Februar 1993, non publié, 6 pages.

BMELF : "Aktuelle Fragen zur Agrarpolitik, Bundesminister Jochen Borchert antwortet", in *BMELF informiert*, März 1994, pp. 33-35.

²¹ Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Brandenburg : "Erfahrungen und Konzepte bei der Privatisierung des Agrarbodens in Brandenburg", in *Europäisches Symposium über die Entstaatlichung der Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in Europa*, Seelow Brandenburg, 22.-24. Januar 1993, pp. 21-24.

"Klage gegen Flächenverwertung ?", in *Top Agrar Spezial*, 12/1993, p. 3.

²² BMELF : "Agrarwirtschaft in den neuen Ländern : aktuelle Situation und Maßnahmen", in *BMELF informiert*, Januar 1994, pp. 16-18.

BMELF : "Aktuelle Fragen zur Agrarpolitik, Bundesminister Jochen Borchert antwortet", in *BMELF informiert*, März 1994, pp. 33-35.

SCHOLZ, H. : "Zur Lage der Landwirtschaft in den neuen Ländern", in *AID-Informationen*, 23/1993, pp. 11-12.

"BVVG : nur 700 000 Ha werden langfristig verpachtet", in *Top Agrar Spezial*, 22/1993, p. 3.

bénéficiaires privilégiés que l'administration désigne sous le terme générique de personnes naturelles. Cette catégorie rassemble les anciens paysans indépendants de la période pré-collectiviste réinstallés, les nouveaux agriculteurs individuels résidant en Allemagne de l'Est au 3 octobre 1990, ainsi que les anciens propriétaires expropriés qui se sont réinstallés comme exploitants agricoles. Les entreprises successeurs des coopératives viennent en seconde position, mais ne peuvent faire valoir leurs droits qu'à condition que 75% de leurs parts sociales soient détenues par des personnes naturelles résidant en RDA au 3 octobre 1990. Enfin, les terres de l'ancienne Propriété du Peuple peuvent être achetées par les sociétaires de ces entreprises : ils doivent être résidents au 3 octobre 1990, être employés à titre principal dans cette entreprise, lui louer les terres acquises pendant au moins dix-huit ans, et engager la responsabilité financière de l'entreprise sur la nouvelle propriété foncière. Tous les ayants droit doivent avoir conclu avant le premier octobre 1996 un contrat de fermage avec la BVVG d'une durée d'au moins six ans sur les terres qu'ils pensent acheter, mais ont jusqu'au 31 mars 1998 pour faire valoir leur demande²³.

"La propriété de la terre à ceux qui la cultivent" ou plutôt "à ceux qui l'ont cultivée" : tel pourrait être, sous forme de clin d'oeil historique, le slogan de ce programme de privatisation de la propriété socialiste. Il ressort de la hiérarchie établie par le gouvernement le souci de considérer d'abord l'origine géographique et l'histoire sociale des exploitants des nouveaux Länder. On ne veut oublier personne, en tout cas aucun des travailleurs de l'agriculture, même si les conditions d'acquisition sont plus contraignantes pour certaines catégories d'exploitants que pour d'autres. En outre, Allemands de l'Ouest et étrangers sont exclus du bénéfice de ce programme. Cela ne signifie pas que le marché foncier leur est fermé, mais que seuls les exploitants des nouveaux Länder pourront bénéficier des conditions d'acquisition privilégiées, en particulier des conditions de prix. Dans l'intention de réaliser la vente de la totalité des parcelles en moins de dix ans, les autorités ont voulu tenir compte de la faiblesse des réserves financières des nouvelles unités de production agricole et de la priorité des investissements effectués dans le capital d'exploitation²⁴. De ce fait, le prix des terres de l'ancienne propriété socialiste a été fixé en dessous de ceux pratiqués sur le marché des terres agricoles²⁵.

Le retour des anciens propriétaires ?

Les premières adjudications n'ont cependant pu commencer qu'à la suite de l'adoption fin 1995 de la loi sur le dédommagement des anciens propriétaires. Car le programme de privatisation est ouvert en dernier lieu aux victimes de la Réforme agraire et des expropriations de la période socialiste. Le gouvernement justifie doublement sa décision. D'une part, le Traité de réunification n'est pas remis en cause, parce que la mesure introduit une procédure de compensation et non de restitution. Il utilise, d'autre part, un argument économique et financier en avançant l'hypothèse que la faiblesse financière des exploitations agricoles ne leur permettra pas d'absorber la totalité des 1,1 million d'hectares actuellement gérés par la BVVG. Il a certes renoncé à la distribution gratuite de "coupons de compensation" qui lui ont attiré les foudres des ministres de l'Agriculture des nouveaux Länder, toutes tendances politiques confondues, et des députés de l'Est au *Bundesrat*, coalisés dans une sorte de front du refus, brandissant le "spectre" du retour des grands propriétaires²⁶.

Mais la coalition gouvernementale a décidé, à titre de compensation, de considérer les anciens propriétaires non exploitants comme l'une des catégories de bénéficiaires du programme d'accession à la propriété des terres agricoles. En conséquence, ces derniers ont la possibilité de faire valoir leurs droits à l'acquisition de terres à un prix inférieur de moitié à celui du marché. A aucun moment les dispositions juridiques n'indiquent expressément le droit de racheter les terres de l'ancienne propriété démantelée par la Réforme agraire. Mais, si l'ancien propriétaire n'a aucune priorité, les autres exploitants n'ont plus que six mois pour faire valoir leur droit, en cas de candidature sur une même

²³ "Rechtsordnung im Entwurf", in *Top Agrar Spezial*, 4/1995, p. 6.

²⁴ DOLL, H. et KLARE, K. : "Überlegungen zur Preis-Absatzstrategie der THA für die Verwertung ehemals volkseigener Flächen", in *Agrarwirtschaft*, 41/1992, Heft 8/9, pp. 251-255.

"Bohl-Papier wird überarbeitet", in *Top Agrar Spezial*, 15/1993, p. 3.

KLAGES, B. et KLARE, K. : "BVVG-Flächen kaufen oder langfristig pachten ?", in *Top Agrar Spezial*, 1/1995, pp. 8-11.

KLAGES, B. et KLARE, K. : "So werden Alteigentümer jetzt entschädigt", in *Top Agrar*, 5/1995, pp. 44-47.

²⁵ Les prix établis correspondent au triple de la valeur de la terre agricole en 1935. S'élevant en moyenne à l'époque à 1 000 Reichmarks par hectare, la valeur actuelle doit se monter, en moyenne toujours, à 3 000 DM par hectare, ou plus précisément à 70 DM par point de fertilité et par hectare (indice de fertilité moyen pour les nouveaux Länder : 43 points)

²⁶ GRUND, M. : "Entschädigung : doch noch Coupons für den Landerwerb ?", in *Top Agrar Spezial*, 23-24/1993, pp. 12-14.

parcelle ou un même groupe de parcelles. L'acquisition foncière est néanmoins déterminée par le montant du dédommagement en argent qui sera perçu en 2004. Sa valeur est limitée, de manière relative, à la moitié du montant de ce dédommagement, et de manière absolue à 3 000 points de fertilité (soit 70 hectares en moyenne). L'acquéreur doit enfin se plier à un interdit de vente de vingt ans et doit s'engager à honorer les fermages existants pendant au moins dix-huit ans²⁷. Tout est fait pour empêcher la reconstitution de la grande propriété. Mais l'enjeu est ailleurs, car cette dernière mesure introduit un nouvel acteur sur le marché du fermage des terres agricoles, libre dans dix-huit ans de choisir le statut juridique de ses fermiers. On peut s'interroger sur l'orientation de son choix ou de celui de ses descendants, dans la mesure où il faudra trancher entre les nouvelles exploitations familiales et les entreprises de coopération héritières des exploitations socialistes qui se sont édifiées sur les terres de l'ancien domaine patrimonial.

b - Le capital d'exploitation : les conditions de l'investissement

En second lieu, les nouvelles exploitations agricoles est-allemandes sont confrontées depuis l'amorce du processus de restructuration au problème de la reconstitution d'un capital d'exploitation viable dans le nouveau contexte économique. Deuxième enjeu de la redistribution des facteurs de la production agricole, il est la source d'un conflit d'intérêts entre les exploitants individuels et les entreprises de coopération.

Repartir de zéro

Les coopérateurs désireux de reconstituer une exploitation familiale attendaient beaucoup des aides fédérales, non pas en tant qu'assistés, mais en tant que pionniers du nouveau modèle agricole. Car la reconstitution d'une exploitation individuelle nécessite un effort financier initial considérable. Les experts économiques estiment qu'une telle opération ne peut être menée sans un apport minimal de 700 000 à 1 000 000 de DM. Or la plupart des anciens coopérateurs sont incapables de mobiliser de telles sommes sur leurs propres moyens financiers, alors que les aides financières programmées par le gouvernement fédéral s'avèrent finalement insuffisantes : la prime d'installation de 23 500 DM et les 560 000 DM de prêts à taux réduits ne correspondent pas aux normes économiques et financières en vigueur. Il faut donc recourir à d'autres possibilités d'emprunt, alors que la plupart des nouveaux exploitants ne possèdent pas suffisamment de capital foncier en garantie (en 1960, seulement 5% des coopérateurs ont apporté plus de 20 ha à la coopérative) pour que les banques et les organismes de crédit consentent l'octroi d'autres prêts.

De plus, près de quatre ans après l'adoption de la nouvelle version de la loi d'adaptation, toutes les procédures de restitution de biens et de remboursement des inventaires ne sont pas encore achevées, alors que la loi prévoyait l'obligation de paiement et des délais très brefs. Or le montant potentiel du dédommagement représente souvent une somme suffisante pour amorcer la constitution d'un capital d'exploitation. Certes, l'Etat fédéral s'est engagé à prendre en charge la compensation des inventaires perdus en cas de liquidation de la coopérative ou de faillite de la nouvelle entreprise : 200 millions de DM sont prévus en 1993, et 100 millions ont été débloqués en 1994²⁸. Cependant, le sort de la plupart des anciens coopérateurs est lié au niveau d'endettement de leur ancienne coopérative.

Le poids de la dette

Les coopératives restructurées doivent en effet assumer l'héritage des dettes contractées²⁹ sous l'ancien régime et converties en DM à la suite de l'entrée en vigueur du Traité d'union économique et monétaire le 1^{er} juillet 1990. Le jugement rendu par la Cour fédérale de justice le 26 octobre 1993

²⁷ "Entschädigungsgesetz nach wie vor umstritten", in *Top Agrar Spezial*, 6/1994, p. 13.

"Gleiches Recht für alle", in *Top Agrar Spezial*, 9/1994, p. 7.

KRÜGER, W. : "Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen für erlittenes Unrecht. Flächenerwerbsprogramm für Treuhandflächen", in *Deutsche Bauernkorrespondenz, Monatsschrift des DBV*, 10/1994, 47. Jahrgang, pp. 349-350.

KLAGES, B. et KLARE, K. : "So werden Alteigentümer jetzt entschädigt", in *Top Agrar*, 5/1995, pp. 44-47.

²⁸ BMELF : "Agrarwirtschaft in den neuen Ländern : aktueller Überblick", in *BEMLF informiert*, Januar 1993, pp. 29-30.

²⁹ La dette globale se monte à 8,071 milliards de DM, dont 4,326 milliards pour les crédits d'investissement (*Grundmittel*) et 3,431 milliards de DM pour les crédits de fonctionnement (*Umlaufmittel*), auxquels il faut ajouter les emprunts réalisés pour la construction de logements coopératifs.

confirme cette obligation et met fin à la polémique sur la légalité des emprunts contractés en économie planifiée³⁰. Cet héritage a une double conséquence. D'une part, il contribue à déposséder les membres des anciennes coopératives. La dette est en effet assurée sur le capital de la coopérative, et donc sur celui qui doit leur être redistribué, tandis que les modalités juridiques de la procédure de reprivatisation du capital font des créanciers de la coopérative les premiers ayants droit. D'autre part, il hypothèque la restructuration de la nouvelle entreprise en lui imposant de renoncer à certains investissements productifs nécessaires à sa modernisation et à sa rationalisation. Déjà dégradée par une conjoncture défavorable des prix agricoles, la situation est aggravée par les modalités de conversion de la dette à la suite de l'entrée en vigueur du Traité d'union économique et monétaire. Bien que le montant de la dette ait été réduit de moitié grâce à l'application du taux de conversion de 2 Marks-Est pour 1 DM, les taux d'intérêts ont été réalignés rétroactivement au 1^{er} juillet 1990 sur les taux pratiqués en République fédérale (9,3 %³¹ en moyenne contre 3,50 %³² sous l'ancien régime)³³. De plus, les dispositions législatives de la restructuration se sont traduites par une dépréciation des actifs de 90 %, si bien que de nombreuses exploitations se sont retrouvées en situation de surendettement³⁴.

L'attitude du gouvernement fédéral est restée à l'égard de ce problème longtemps énigmatique. Les termes de la loi précisent que la coopérative et l'entreprise qui lui succèdent demeurent seules responsables de la dette : le coopérateur qui a entamé une procédure de restitution afin de quitter la coopérative et de fonder sa propre exploitation n'a en aucun cas à se porter garant de la dette de son ancienne coopérative, même si les biens de cette dernière sont insuffisants pour la couvrir³⁵. L'idéal de la propriété privée et de l'exploitation indépendante passe nécessairement avant la survie financière d'exploitations qui, même en restructuration, rappellent trop l'ancien régime. Après une longue période d'hésitation, la nécessité d'accélérer la restructuration juridique des coopératives, alors que les exploitations familiales ne font qu'une timide réapparition, impose au gouvernement de trouver rapidement une solution au problème de la dette. Les premières mesures se traduisent par la mise en pratique de l'article 25 du Traité de réunification, qui prévoit que, dans le cadre de l'adaptation structurelle de l'agriculture, une partie des recettes de la *Treuhandanstalt* peut dans certains cas être utilisée à des mesures de rémission de dette. A cette fin, la *Treuhandanstalt* a débloqué 1,4 milliard de DM. La procédure est mise en branle le 31 mars 1991. Les exploitations ont alors moins de trois mois pour déposer leurs demandes auprès de la *Treuhandanstalt*, c'est-à-dire pour achever la restructuration de leurs actifs et présenter un projet d'assainissement et de développement viable³⁶.

Ce n'est qu'à partir de juin 1992³⁷ que le gouvernement met en place une nouvelle procédure juridique de désendettement plus favorable (*bilanzielle Entlastung* : "désendettement d'après bilan"). Selon la nouvelle réglementation, les entreprises agricoles qui ont pris la succession des coopératives ont désormais la possibilité de supprimer temporairement leurs anciennes obligations du bilan d'ouverture de l'exploitation restructurée. Ce désendettement se résume en fait à une suspension provisoire de dettes dont les conditions de jouissance sont extrêmement contraignantes. La coopérative doit en effet présenter un plan de restructuration économique et d'assainissement financier qui garantisse la compétitivité de l'exploitation dans les trois ans. En particulier, elle a jusqu'au 31 décembre 1993 pour vendre ses biens non agricoles et en consacrer les revenus pour moitié à l'indemnisation des coopérateurs sortants et pour moitié au remboursement immédiat de la dette. Elle doit également démontrer que l'exécution de ce plan et la perpétuation de l'exploitation restructurée sont impossibles sans le bénéfice de cette procédure de désendettement. Ces mesures ne concernent en outre que les dettes contractées avant le 1^{er} juillet 1990 auprès des organismes d'Etat de

³⁰ "BHG-Urteil : einen völligen Altschuldenerlaß wird es nicht geben", in *Top Agrar Spezial*, 21/1993, p. 3.

³¹ BMELF : "Zur aktuellen Entwicklung der Landwirtschaft in den neuen Ländern : Bilanz und Perspektiven", in *BMELF informiert*, August 1992, pp. 18-21.

³² RAWERT, M. : "LPG-Rechtsnachfolger haben noch lange mit Altschulden zu kämpfen", in *Berichte über Landwirtschaft*, Band 71 (4), November 1993, p. 609.

³³ Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte sowie über strukturelle Anpassungen in Beitrittsgebiet.

³⁴ RAWERT, M. : *op. cit.*, pp. 611-612.

³⁵ BMELF : "Fragen und Antworten zur Agrarpolitik für die neuen Bundesländer", in *Agrarpolitische Mitteilungen*, Januar 1991, n° 1 / 91, pp. 9-10.

³⁶ RAWERT, M. : *op. cit.*, pp. 612-614.

³⁷ Modification de la *DM-Bilanzgesetz* du 9 juin 1992.

l'ex-RDA. Enfin, la nouvelle exploitation doit s'engager à consacrer, une fois le seuil de rentabilité atteint, 20 % de ses bénéfices annuels au remboursement de la dette³⁸.

3 - LES STRATEGIES CONSERVATOIRES DES ACTEURS SOCIAUX DE LA RESTRUCTURATION

Dans les faits, le dispositif législatif du gouvernement fédéral à l'intention de la restructuration agricole des nouveaux Länder a donné juridiquement naissance à deux grands types d'exploitation : les exploitations individuelles (*Einzelbetriebe*) ou familiales (*Familienbetriebe*), d'une part, et les nouvelles coopérations agricoles (*Kooperationsbetriebe*), d'autre part. Il apparaît dans les deux cas que, en raison des enjeux économiques et sociaux de la redistribution des facteurs de la production agricole, les modalités de la réappropriation jouent un rôle considérable dans le succès de l'intégration des nouvelles exploitations à l'économie marchande. De ce fait, dans le contexte incertain de la transition, les mécanismes de la restitution qui ont présidé aux transformations du régime de propriété ont encouragé les acteurs sociaux à développer des stratégies conservatoires.

a - Les nouveaux exploitants familiaux

Qu'elle soit à temps complet ou à temps partiel, l'exploitation familiale constitue pour les responsables politiques de Bonn l'unité de base de la production agricole. Entreprise individuelle, indépendante et responsabilisée, son fonctionnement contribue à la croissance des revenus et du bien-être de la famille qui la dirige, et doit permettre l'accumulation d'un capital propre destiné à assurer la pérennité de ses capacités productives et concurrentielles. Elle doit en outre s'efforcer de développer ses fonctions de production sur la base de la généralisation des systèmes de polyculture-polyélevage, assurant au mieux le respect de l'environnement, et dans le cadre d'une rentabilité économique intégrée à l'économie de l'Allemagne réunifiée et de l'Union européenne.

Loin du modèle théorique, les nouvelles exploitations familiales se spécifient selon le mode d'articulation de leurs structures foncières, la composition de leur capital d'exploitation, ou encore selon la nature de leur système de cultures et de leurs choix de production. Leur identité structurelle résulte en grande partie de l'efficacité des stratégies de réappropriation mises en œuvre par les différents candidats à la réinstallation.

Les dynamiques foncières

Les nouvelles exploitations familiales s'inscrivent tout d'abord dans une dynamique foncière qui révèle la coexistence de plusieurs types de comportement. Il apparaît que ces derniers dépendent étroitement de l'importance du patrimoine familial rétrocedé. L'apport foncier s'impose comme un facteur de différenciation déterminant les conditions de la renaissance des exploitations familiales. Dans le plan factoriel, il joue le rôle d'un pivot autour duquel gravitent plusieurs types d'exploitation différenciés.

Aux deux extrêmes de la dynamique foncière s'opposent d'une part la petite exploitation à temps partiel caractérisée par un mode de faire-valoir direct et d'autre part la grande exploitation, à temps complet bien sûr, mais fonctionnant quasi exclusivement en mode de faire-valoir indirect. La première ne dépasse jamais 25 hectares de superficie. Elle s'est reconstituée sur le patrimoine foncier restitué, souvent important au regard des autres propriétaires, mais sur une partie seulement, car ces exploitants pratiquent massivement l'affermage de leurs terres aux autres exploitations, aux exploitations individuelles à temps complet, et surtout aux entreprises qui ont pris la succession des coopératives et dans lesquelles ils ont travaillé pendant la période collectiviste.

Pour sa part, la grande exploitation s'étend souvent sur plusieurs centaines d'hectares, mais repose sur une base foncière en propriété plutôt étroite, comparable à celle du type précédent. L'héritage familial a souvent été complété par l'achat de quelques dizaines d'hectares, qui ne représentent jamais plus de 25% de la surface totale de l'exploitation. Sa structure foncière se caractérise de ce fait par une

³⁸ BMELF : "Weiter Altschulden-Regelung im Beitrittsgebiet", in *Agrarpolitische Mitteilungen*, Juni 1991, Sonderausgabe, pp. 1-5.

BMELF : "Neue Regelung bei Altschulden ostdeutscher Betriebe : Abfindung früherer LPG-Mitglieder erleichtert", in *BMELF informiert*, Mai 1992, pp. 1-2.

BMELF : "Arbeitsanweisung zur bilanzielle Entlastung von landwirtschaftlichen Unternehmen nach dem DM-Bilanzgesetz", in *BMELF informiert*, Juni 1992, pp. 1-6.

forte dépendance à l'égard des propriétaires fonciers, propriétaires privés, Eglises, et surtout *Treuhandanstalt*.

Entre ces deux extrêmes, l'importance du patrimoine foncier restitué permet d'identifier un autre type d'exploitation qui mérite une attention particulière. Avec une superficie comprise entre 25 et 100 hectares, la part de la propriété élargit le spectre dans lequel s'inscrit la moyenne exploitation et détermine en grande partie le temps de l'activité agricole. On distingue en effet l'exploitation à temps partiel reconstituée sur un patrimoine foncier rétrocédé étroit, ou inexistant dans bien des cas, nécessairement complété par de petits fermages, de l'exploitation à temps complet bâtie par les héritiers sur le patrimoine foncier des gros et des moyens paysans propriétaires d'avant la collectivisation.

La recomposition du capital d'exploitation

Les nouvelles exploitations familiales se différencient d'autre part selon les formes de recomposition du capital d'exploitation qui déterminent en amont le fonctionnement de l'unité de production. La typologie se calque en grande partie sur la hiérarchie foncière, mais se décline surtout selon le degré d'autonomie de l'exploitant à l'égard de ses besoins en matériel et en bâtiments agricoles.

La grande exploitation affiche un degré d'autonomie plutôt élevé dans ce domaine. La reconstitution du capital d'exploitation s'est opérée à partir d'investissements importants dans l'achat de matériels neufs et dans la construction de nouveaux bâtiments, mais également dans l'achat de matériels d'occasion et dans la réhabilitation de bâtiments anciens récupérés ou rachetés aux coopératives en liquidation. Ces investissements ont été soutenus pour la plupart par des prêts bonifiés, souvent rapidement amortis par les revenus des premières campagnes de production, en particulier dans la branche céréalière. Compte tenu de la surface d'exploitation, l'endettement à l'hectare demeure modéré et permet l'emploi d'un ou deux salariés lorsque le conjoint et les enfants ne travaillent pas directement sur l'exploitation.

Le niveau satisfaisant de l'équipement de l'exploitation moyenne témoigne lui aussi de l'importance de l'effort d'investissement. Mais l'exploitation paraît ici plus dépendante. Le montant des emprunts est moindre en volume, mais le niveau de l'endettement est plus élevé. Beaucoup ont choisi des spéculations animales et il a fallu investir dans des étables répondant aux normes de production européennes, surtout dans la production laitière. Si ces exploitants cherchent à rentabiliser une partie du matériel qu'ils ont acquis à grands frais, neuf ou d'occasion, en le louant à leur tour, notamment aux petits agriculteurs à temps partiel, ils demeurent dépendants pour le gros matériel (moissonneuses-batteuses) ou le matériel spécialisé (épandage des produits phytosanitaires) des entreprises de services et de location de matériel agricole.

L'investissement en main-d'œuvre joue un grand rôle dans la petite exploitation à temps partiel. Elle permet de pallier les carences en matériel. Elle se développe à la faveur du travail familial occasionnel, mais aussi de l'entraide entre voisins logés à la même enseigne. Elle permet de limiter les dépenses d'équipement au strict nécessaire à partir des indemnités perçues au titre de la loi d'adaptation et d'en consacrer une partie à la location des matériels indispensables auprès des agriculteurs à temps complet, mais surtout auprès des anciennes coopératives. Ces pratiques offrent surtout la possibilité d'éviter l'endettement, sans exclure toutefois les emprunts effectués dans le cadre des réseaux familiaux ou villageois. D'autres exploitations à temps partiel affichent un degré d'autonomie proche de l'autarcie. Elles se sont reconstituées sur les bâtiments et les matériels restitués, qui très souvent sont en mauvais état. Les indemnités et les maigres revenus de la commercialisation servent à l'achat des semences et des produits phytosanitaires. Les dépenses sont faibles, mais l'absence d'investissement compromet à long terme la reproduction du capital d'exploitation.

Les modes de valorisation du patrimoine foncier et du capital d'exploitation

En fait, l'intégration des nouvelles exploitations au nouveau système économique et social dépend surtout du mode de valorisation du patrimoine foncier et du capital d'exploitation. Les systèmes de cultures et les choix de production participent à la différenciation des nouvelles exploitations individuelles. L'analyse factorielle laisse apparaître quatre types de système qui recoupent en plusieurs points les typologies précédentes.

Le premier repose sur un système de production faiblement diversifié. Il est le fait d'une partie des exploitants à temps partiel qui pratiquent essentiellement de petits élevages. L'ensemble de la production végétale est destinée aux fourrages, et la production animale se réduit souvent à l'entretien d'une basse-cour et à l'élevage de quelques têtes de bétail. Le degré d'autoconsommation est plutôt faible, car la plus grande partie de la production est commercialisée, soit en vente directe, pour le petit bétail, soit par l'intermédiaire de négociant pour le gros, souvent vendu à l'unité. Ce type d'exploitation s'impose comme la reproduction fidèle dans le nouvel environnement économique du lopin extraverti d'ancien régime qui a été identifié précédemment. Mais, contrairement à ce dernier, il ne dégage que de faibles revenus, non seulement à cause de la transformation complète du système des prix et de commercialisation, mais encore en raison de la pression exercée par les négociants sur des unités de production petites et éclatées. Fortement dépendantes du marché, le degré d'intégration à l'économie marchande de ces exploitations demeure néanmoins extrêmement faible. Le changement de système et ses conséquences, principalement la transformation des conditions juridiques et administratives, ont, semble-t-il, à peine effleuré des comportements et des pratiques façonnés sous l'ancien régime.

Le processus de transition a en revanche favorisé l'émergence d'exploitations parfaitement intégrées à l'économie marchande. Il s'agit de la grande exploitation, déjà identifiée à deux reprises, fonctionnant à partir de spéculations céréalières ou de spécialisations animales. Le niveau élevé de l'investissement et le recours systématique à une mécanisation performante permettent d'obtenir des rendements élevés, comparables à ceux des meilleures moyennes de l'Union européenne, en particulier sur les terres fertiles de Saxe-Anhalt (les *Börden*). L'importance des volumes de production se conjugue à un mode de commercialisation qui associe souvent, ou qui module selon les possibilités financières de l'exploitant, ses choix d'investissement, et l'état des bâtiments restitués le cas échéant, la vente immédiate après récolte et l'écoulement progressif des stocks constitués dans l'intention de mettre à profit l'évolution du rapport entre l'offre et la demande. Ces exploitations affichent des chiffres d'affaires élevés et dégagent des revenus qui garantissent à moyen terme le renouvellement du capital d'exploitation.

Dans sa diversité, l'exploitation moyenne s'inscrit dans une situation intermédiaire. Elle se différencie des deux premières par des systèmes de cultures et des choix spéculatifs diversifiés, associant systématiquement productions végétales et productions animales. A temps partiel, elle développe un système vivrier faiblement intégré au marché, reproduisant dans une large mesure le mode de fonctionnement du second type de lopin existant sous l'ancien régime : celui du modèle vivrier. Le taux de commercialisation de la production est peu élevé dans l'ensemble, car l'autoconsommation familiale a pratiquement conservé son niveau d'avant la décollectivisation. De ce fait, chiffres d'affaires et revenus restent faibles. La commercialisation des surplus, qui combine la vente directe et les contrats auprès des négociants, vise avant tout à garantir l'entretien et la perpétuation du patrimoine familial. A temps complet, l'exploitation moyenne se rapproche du modèle théorique et idéal défini par la politique agricole du gouvernement fédéral. Il ne s'agit pas des exploitations les plus rentables dans le nouveau contexte économique, puisque leurs rendements et leurs chiffres d'affaires restent en moyenne inférieurs à ceux de la grande exploitation spécialisée. Mais elles développent des systèmes de polyculture-élevage, souvent dominés par la spéculation laitière, et s'inscrivent dans une dynamique d'intégration au marché qui s'amplifie à la faveur des choix spéculatifs et des formes de commercialisation.

En favorisant la reconstitution des exploitations familiales, le processus de transition a donc opéré sur le lien étroit entre capital et travail qui caractérise cette forme sociale de production (une large différenciation structurelle). Cette différenciation procède du succès relatif des stratégies de réappropriation mises en œuvre pour la reconstitution d'un patrimoine foncier et d'un capital d'exploitation. Mais les formes de leur valorisation révèlent surtout l'importance de la perpétuation ou de la transmission d'un capital intellectuel, celui de la formation et des savoir-faire. Il est à la base des capacités individuelles d'adaptation au nouveau système économique et à son fonctionnement. Les nouveaux entrepreneurs agricoles sont soumis à un processus d'adaptation équivalent.

b - Les nouveaux entrepreneurs agricoles

Dans la nouvelle Allemagne, les coopératives n'ont plus d'existence légale depuis le 31 décembre 1991. Les dispositions de la loi d'adaptation ont imposé leur restructuration juridique et la privatisation de leurs moyens de production. L'adaptation au nouvel environnement économique et les conditions d'attribution de l'aide financière ont modifié radicalement leur mode de production.

La voix des propriétaires fonciers

Sur le plan juridique, les anciennes coopératives avaient deux obligations. Elles ont d'abord dû programmer leur transformation dans une nouvelle forme juridique, en respectant impérativement, sous peine de dissolution, le délai fixé par la loi (avant le 31 décembre 1991). La loi d'adaptation laissait alors un peu moins de six mois aux directeurs de coopérative pour établir le bilan financier de l'exploitation et faire adopter par l'assemblée générale le choix de la nouvelle forme d'exploitation. Les deux tiers des voix de l'assemblée et la majorité des voix des propriétaires fonciers étaient nécessaires pour que la décision fût validée. Satisfaire les réclamations des membres qui quittaient la coopérative constituait ensuite la seconde obligation juridique. Chaque coopérative a dû prévoir de leur restituer leur inventaire, de les dédommager pour son utilisation, de les indemniser en fonction de la durée de leur appartenance à la coopérative et de leur transférer les quotas de production (quotas laitiers) auxquels ils avaient droit dans le cadre de l'organisation communautaire des marchés agricoles.

Les motivations qui ont guidé les directeurs de coopérative dans le choix d'une nouvelle forme juridique de coopération relève d'un jeu d'influences complexe entre les avantages fiscaux, les possibilités de crédit et les modalités de redistribution des quotas de production, propres aux statuts de chaque type d'exploitation. Mais il semble surtout que les rapports de force entre les différents groupes d'intérêts au sein de la coopérative aient joué un rôle déterminant dans la décision finale des assemblées de restructuration.

La redistribution différentielle du capital d'exploitation

À l'issue du processus de transformation juridique, l'expérience de l'agriculture capitaliste introduite par la création des sociétés de capitaux s'est traduite par la privatisation du capital d'exploitation essentiellement entre les mains des propriétaires fonciers, qu'ils travaillent ou non sur l'exploitation. La procédure de restitution et d'indemnisation de l'inventaire leur a en effet permis de disposer des liquidités suffisantes pour participer à la distribution des parts sociales de la nouvelle entreprise. D'autre part, la rationalisation du travail agricole a entraîné un délestage de main-d'œuvre encore non achevé et a imposé des investissements dans la modernisation des matériels et des bâtiments. Enfin, l'exigence de la rentabilité économique a contraint le chef d'exploitation à réorienter les productions en fonction des directives ministérielles, de la réduction et de l'évolution des débouchés, et de l'organisation communautaire des marchés.

La plus grande partie des coopératives ont néanmoins effectué leur restructuration en adoptant la forme juridique de la coopérative enregistrée (*eingetragene Genossenschaft*). La coopérative enregistrée constitue sans aucun doute la forme juridique qui s'inscrit le mieux dans le prolongement des anciennes LPG. Certes, la transition a provoqué un certain renouvellement des élites, en obligeant de nombreux directeurs de coopérative à partir en retraite ou en préretraite, et surtout en permettant à la génération des ingénieurs et des techniciens formés sous l'ancien régime d'accéder aux postes de direction. Elle les a en outre contraints à mettre en œuvre une gestion responsabilisée de l'exploitation qui a bouleversé l'organisation du travail et les activités de production en imposant leur rationalisation et leur diversification. Il est également vrai que la réanimation de la notion de propriété privée réhabilite, entre les propriétaires fonciers et les coopérateurs simplement salariés, une différenciation sociale qui avait été gommée par la collectivisation. Il semble néanmoins que les nouvelles coopératives jouent un rôle certain de continuité sociale et fonctionnelle.

Les stratégies de résistance

Les entreprises agricoles qui ont pris la succession des coopératives ne doivent leur existence actuelle qu'au respect du calendrier de restructuration et ne pourront assurer leur avenir qu'en fonction de leur degré d'intégration au nouvel environnement économique, c'est-à-dire, en fait, de leurs facultés à conserver et à reproduire le capital propre de la nouvelle exploitation. C'est l'une des exigences fondamentales de la survie de cette forme sociale de production, qui se caractérise par une

dissociation formelle entre capital et travail. Pour poursuivre l'indispensable modernisation du capital d'exploitation et pour supporter les coûts du travail salarié et de la rente foncière, certaines d'entre elles sont parvenues à développer des stratégies de résistance très efficaces.

Elles ont tout d'abord essayé de maintenir, en dépit des contraintes de la restructuration, un certain nombre de solidarités techniques et de complémentarités productives. Ainsi, les anciens cadres d'une même coopérative sont devenus les nouveaux chefs d'exploitation des entreprises de coopération qui ont été reconstituées à partir de sa déconcentration. Entre ces nouvelles exploitations s'effectuent couramment des échanges de matériels et de services qui permettent de contourner les directives gouvernementales qui réglementent, pour chaque exploitation candidate aux aides fédérales, la rationalisation et la diversification de la production. Nombreuses sont également les nouvelles coopérations qui ont développé d'autres activités économiques, susceptibles de dégager des revenus complémentaires et de réaliser des bénéfices plus importants que ne le permet la production agricole, consécutivement à la réforme de la Politique agricole commune et aux différentes mesures de contingentement des productions. Ces entreprises sont devenues les actionnaires principaux et même parfois exclusifs de sociétés situées en amont ou en aval de l'activité agricole. On a vu ainsi renaître de leurs cendres les anciennes pompes à essence, les anciens garages et autres ateliers de réparation et de construction, qui au départ avaient été sacrifiés sur l'autel de la déconcentration des exploitations, de la rationalisation de la production et de la privatisation des activités de service. Ces nouvelles sociétés imposent aujourd'hui une concurrence sévère aux artisans indépendants qui s'étaient installés dès l'amorce du mouvement de libéralisation économique, et ont même provoqué la faillite de certains d'entre eux. De même, certaines des nouvelles coopérations agricoles possèdent leur propre chaîne de transformation et de commercialisation (abattoirs, boucheries, charcuteries, laiteries, fromageries), et prennent des participations dans les centres de distribution (supermarchés) afin d'y garantir l'écoulement de leurs produits. D'autres investissent enfin dans le tourisme vert, en transformant les anciennes structures d'hébergement et de restauration de l'ancienne coopérative en hôtels restaurants, centre de loisirs, salles de congrès. C'est là l'un des effets pervers de la restructuration : le changement de système a permis aux coopératives de se dégager de leurs obligations souvent onéreuses de prise en charge du territoire local (fonctions d'administration, construction et entretien des infrastructures sociales, sportives et culturelles et des infrastructures de communication) et a favorisé pour certaines d'entre elles la conservation ou l'affirmation d'une forte emprise sur le tissu économique et social de la région où elles se trouvent.

Pour beaucoup des responsables politiques et économiques, la coopérative enregistrée ne devrait être qu'une forme de production transitoire, s'effaçant progressivement devant la multiplication des exploitations familiales et la constitution de communautés d'exploitation (*Betriebsgemeinschaften*)³⁹. Le changement de système économique doit révéler les dysfonctionnements d'une forme sociale de production qui s'accommode mal de la dissociation formelle entre capital et travail : incapacité à dégager des revenus suffisants pour assurer le remboursement des emprunts d'ancien régime, l'indemnisation des anciens coopérateurs et le renouvellement du capital d'exploitation de la nouvelle entreprise. Le dispositif législatif entérine d'ailleurs cette approche politique de l'évolution à moyen terme des structures d'exploitation⁴⁰. Quatre ans après la disparition des coopératives d'ancien régime, la question reste cependant en suspens. Il apparaît que l'évolution du rapport de forces structurel dépend étroitement du succès des stratégies de résistance développées, et donc des facultés d'adaptation et des capacités de gestion des nouveaux cadres installés aux postes de direction des nouvelles entreprises de coopération.

CONCLUSION

L'itinéraire de décollectivisation choisi par le gouvernement fédéral a provoqué l'éclatement du monolithisme structurel du modèle agricole socialiste en favorisant la diversification des structures d'exploitation. Néanmoins, le gouvernement a échoué dans son intention de greffer dans la partie orientale de la nouvelle Allemagne le modèle agricole de l'exploitation familiale et a fini par admettre la nouvelle dualité structurelle qui s'est établie entre exploitations individuelles et entreprises de

³⁹ LÜDDERS, O. : "Von der e.G. in die Betriebsgemeinschaft", in *Top Agrar Spezial*, 8/1994, pp. 4-9.

⁴⁰ PFUG, R. : "Rechtsformwechsel : neue Möglichkeiten für e.G.", in *Top Agrar Spezial*, 12/1994, pp. 28-31. Depuis le mois de janvier 1995, la modification de la loi d'adaptation permet aux coopératives enregistrées de se transformer en sociétés de capitaux, mais aussi en sociétés de personnes.

coopération. Dans le même temps, la transition à l'économie de marché a radicalement modifié les rapports sociaux de production sur la base de la restauration de la propriété privée des moyens de production. Mais le poids des héritages structurels révèle la récurrence ou la permanence de certaines pratiques économiques et de certains comportements sociaux des périodes pré-collectiviste et collectiviste, et brouille la redistribution des facteurs de la production agricole en privilégiant économiquement et socialement le groupe des propriétaires fonciers et des anciens cadres. Formulée en termes de restauration économique et sociale par le gouvernement fédéral, la restructuration a en fait généré de nouvelles formes sociales de production qui consacrent en partie la permanence du pouvoir économique et politique des élites locales.